

Las políticas y los programas de posgrado en México. Una dinámica de contrastes entre 1988 y 2008 *Javier Rafael García García*¹

RESUMEN

Este trabajo explora dos décadas de operación de las políticas del Estado mexicano en relación con los estudios de posgrado (1988-2008). En este seguimiento se observa que el posgrado en nuestro país se ha caracterizado por un crecimiento notable; una expansión interesante y diferenciada en su oferta, así como por el surgimiento de políticas de evaluación cuyos esquemas e indicadores tienen una fuerte tendencia a lo cuantitativo. Estos elementos, entre otros, han acentuado las inequidades y los procesos de diferenciación institucional y de funcionamiento de las políticas.

PALABRAS CLAVE: Estado, posgrado, programas, políticas públicas, diseño institucional, esquemas de política.

ABSTRACT

This article explores two decades of Mexican government graduate studies policies (1988-2008). Graduate studies have expanded notably in that time, offering a wider variety of topics, an expansion accompanied by the emergence of evaluation policies whose systems and indicators tend heavily to the quantitative. Among other things, this has accentuated these policies' inequalities and processes of institutional and functional differentiation.

KEY WORDS: state, graduate studies, programs, public policies, institutional design, policy systems

¹ Profesor y coordinador de la maestría en pedagogía de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ggjr18@yahoo.com.mx

En cambio, se aprecia la constitución de una trama social, institucional y académica cuyo desenlace se ha ceñido a lo parcial de sus actividades, caracterizada por el control, regulación y coordinación del Estado con efectos perversos en la integración diferenciada, segmentada y dividida de instituciones, programas y grupos de académicos.

Es por todo lo anterior que existe un creciente interés por el estudio del posgrado en México, motivado también por factores atribuidos a la mayor relevancia social y a los importantes méritos que se le atribuyen. Se puede observar tanto en la literatura internacional como en la nacional al respecto una similitud en el sentido de que se trata, para muchos, del factor más relevante con el que se atiende el aseguramiento de la calidad educativa.

Esta exploración de las políticas seguidas por el Estado mexicano en las dos recientes décadas se divide en tres partes para fines de su exposición: la primera presenta, en forma breve, los rasgos más relevantes de la evolución de las políticas de atención desarrolladas hacia este nivel educativo durante el periodo 1988-2008. En un segundo apartado se desarrolla una visión esquemática cualitativa de la trayectoria seguida por las políticas y de sus efectos en el mosaico cualitativo y cuantitativo que compone hoy su oferta educativa. Finalmente, en el tercer apartado se anotan algunas ideas en torno al futuro del posgrado y las posibles acciones que se podrían emprender para tratar de conferirle una mejor coordinación y organización en México.

LA EVOLUCIÓN DEL POSGRADO EN MÉXICO

La constitución reciente del subsistema de posgrado en México se puede abordar mediante las dos etapas que corresponden a las décadas que abarcan los años de 1988-1998 y 1998-2008. La primera de estas décadas incluye la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), que corresponden a los dos últimos presidentes emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que Vicente Fox (2000-2006) y el actual presidente Felipe Calderón (2006-2012) son parte de la segunda década de análisis y corresponden a los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN).

*LAS POLÍTICAS HACIA EL POSGRADO
DURANTE LA DÉCADA DE 1988 A 1998*

Las políticas en la materia instrumentadas durante la década 1988-1998 se caracterizaron por el crecimiento amorfo y caótico de comunidades, acciones y propósitos educativos. Este crecimiento significó ritmos de aceleración en la cobertura, a diferencia de lo acontecido durante el periodo 1978-1988, que registró un avance más lento. Al mismo tiempo, el subsistema de posgrado encaró serias dificultades para organizar y desarrollar políticas y marcos institucionales que facilitaran el crecimiento regulado del sector. Se trata de un periodo cuyo primordial intento fue alinear a las instituciones con la adopción de y adaptación a políticas de mayor regulación por parte del Estado.

A partir de la década de los ochenta tuvo lugar un crecimiento más sostenido de la matrícula, apreciándose una mayor diversificación y diferenciación de la cobertura estudiantil mediante una creciente oferta de instituciones y programas. Esta expansión se caracterizó, asimismo, por el carácter anárquico de su desarrollo. En números absolutos se pasó de una atención de 39,505 alumnos en 1988 a 54,910 en 1994. La composición de estudiantes por nivel educativo en 1988 ubicaba en el nivel de maestría a un total de 24,676, seguidos por los 13,526 alumnos de especialidad y por sólo 1,303 que se encontraban matriculados en el nivel de doctorado. Para 1994 las cifras de maestría alcanzaron los 34,203 estudiantes; las de especialidad los 17,613 y las de doctorado los 3,094 (ANUIES: 1997). El crecimiento de los estudiantes de maestría fue de 38.6%, mientras que el nivel de doctorado creció en 137.4%, un ritmo muy superior a los otros, no obstante lo cual continuó como el nivel de posgrado con la menor cobertura, incluso a pesar de constituir el grado académico de mayor relevancia social y académica.

En materia de oferta de programas, al inicio de la década de los noventa se ofrecían alrededor de 1,600, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), en sus tres niveles educativos: especialización, maestría y doctorado.

El periodo muestra estabilidad en el crecimiento, con un gradual incremento de los estudiantes. Al mismo tiempo, la oferta de programas se intensifica. Sin embargo, las políticas operaban con

poca orientación respecto del sentido educativo que debían seguir; los dispositivos que suelen regular e institucionalizar las políticas públicas estaban ordenando el nivel educativo. De manera tal que a partir de 1988 se fue constituyendo un posgrado mexicano muy complejo, diversificado y diferenciado, al mismo tiempo que combinado en sus regímenes público y privado. Vale decir que la constante fue la transformación de este nivel educativo.

Las políticas sobre el posgrado se hicieron más visibles desde esa década, y desde entonces vienen modificando sustancialmente el funcionamiento del subsistema, aunque sobre todo han modificado la relación del Estado con las instituciones de educación superior (IES) y con la sociedad en su conjunto.

El decenio que corre de 1988 a 1998 permitió el surgimiento del Estado evaluador, de mayor presencia y notoriedad en sus acciones. El giro que constituyó el Programa de Modernización Educativa (PME), de 1989, fue notable por el papel que asumía el Estado. De manera tal que la modernización de la educación en su conjunto se anclaba a una creciente participación de las políticas de evaluación. La aparición de la evaluación se acompañó de diversas actividades de rendición de cuentas; de la promoción de la competencia por recursos; de la acreditación de los programas por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES); de la actualización y consolidación de las plantas de académicos normadas por el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) de 1996; así como del Programa de Superación Académica (Supera), administrado por la coordinación Conacyt-ANUIES. Toda estas acciones en conjunto buscaban elevar la calidad de la educación superior. La lógica que seguían las políticas públicas buscaba coordinar los programas y las acciones para combatir la poca eficacia en los resultados.

El posgrado mexicano de principios de la década de los noventa establecía, a través del PME del presidente Salinas, la necesidad de consolidar sus acciones y programas a nivel nacional, mediante la creación de la Comisión Nacional de Posgrado, al interior de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes), cuyo mayor esfuerzo se centró en generar las bases normativas para garantizar su buen funcionamiento.

El diseño de normas de regulación, coordinación y evaluación del posgrado generó las ideas que posteriormente dieron origen al Padrón de Excelencia (PE) del Posgrado. Este programa constituyó el mecanismo más importante de clasificación de los programas de posgrado de calidad en México. Al mismo tiempo, se apoyó en la lógica del reparto de recursos adicionales ligado a la presentación de resultados. De forma tal que las becas y otros apoyos diversos se ataron a la calificación obtenida en el PE, es decir, se instauró un esquema de ideología economicista. Esta primera fase de las reformas al posgrado en México se caracterizó por un diseño que privilegió el crecimiento de la infraestructura, de los programas y de la cobertura educativa.

El esquema de clasificación de los programas seguido por el PE se ajustó a las categorías de “aprobado”, “condicionado” y “emergente”. En su primera valoración de 1991 Conacyt evaluó un total de 833 programas. Sus resultados mostraron que 284 fueron aprobados, de un conjunto de 424 que fueron aceptados para su revisión; y que 140 fueron clasificados en la categoría de condicionados. Así, de un total de 1,600 programas sólo aprobaron 284, es decir, el 17.12%. Para esta primera fase de la evaluación, sólo casi la quinta parte de los programas de posgrado en el país se encontraban inscritos en el padrón de calidad.

Las políticas procuraron crear, dado el crecimiento caótico, diversificado y diferenciado de la oferta de programas de posgrado existente en esos años, una regulación en que la dinámica fuera más coordinada y eficaz, dentro de la creciente complejidad. Este es el modelo de regulación que ha venido avanzando en paralelo al crecimiento acentuado de la cobertura de los estudios de este nivel educativo.

La década de los noventa daría lugar a la expansión más importante de estos estudios en México. Fueron los años de la proliferación de instituciones y de programas, así como de la notable ampliación de la matrícula, un crecimiento que se extiende, inclusive, hasta el reciente 2008.

Las políticas se alinean en el eje de crecimiento con calidad, con una cobertura más regulada por las políticas del Estado. El énfasis se coloca nuevamente en los insumos, es decir, en el fortalecimiento de la infraestructura institucional para atender la demanda educativa. Sin

embargo, esta situación derivó en nuevas distorsiones en los procesos de diversificación, segmentación y diferenciación del subsistema.

Las dinámicas de trabajo privilegiaron la cantidad, postergándose la calidad para mejores tiempos. Se procuró atender este descuido mediante la incorporación de las instituciones al PE, cuya regulación institucional y funcional garantizaría un mínimo sentido y nivel de calidad por la vía de la clasificación institucional. Así, las instituciones operaron en la lógica de la adopción gradual y parcial de las políticas.

En este sentido, se advierte un giro muy importante en las políticas hacia el posgrado. El PME del presidente Salinas hace más visible al Estado mediante el establecimiento gradual de un sistema de regulación, financiamiento y normatividad fundado en la rendición de cuentas. Existe un consenso entre la mayoría de los especialistas de considerar al periodo salinista como el parteaguas en materia de políticas de regulación de la educación superior mexicana.

*LAS POLÍTICAS MÁS VISIBLES:
COORDINACIÓN, REGULACIÓN Y FINANCIAMIENTO
1998-2008*

La segunda década de evolución del posgrado es la comprendida en el periodo 1998-2008; sin embargo, debido a que esta década no inicia con el cierre del sexenio del presidente Zedillo, el recorte metodológico y analítico se toma a partir del 2000, cuando asume la Presidencia Vicente Fox.

El año 2000 registraba un total de 118,099 estudiantes de posgrado, de los cuales 27,406 lo eran de especialidad; 82,286 estaban inscritos en el nivel de maestría; y solamente 8,407 asistían a cursos de doctorado (ANUIES, 2000). El mayor porcentaje se encontraba en la maestría, con el 69.7%, como históricamente se había registrado.

El número de programas creció en forma importante. De acuerdo con el Programa Nacional de Educación (PNE) existía una oferta de 3,900. De ese total, durante 2001, año en que se desarrolla la evaluación del PE del Conacyt, sus resultados muestran que únicamente 150 programas fueron aprobados, mientras que otros 220 fueron ubicados en la categoría de condicionados. El porcentaje de

los programas aprobados o condicionados descendió a 9.48% en relación con el total de la oferta. De esta manera, si bien las políticas de regulación reflejan mayores tasas de cobertura de la matrícula, la gran mayoría de los estudiantes eran atendidos por programas que no estaban incluidos en el PE.

A esta etapa se la puede definir, para el nivel del posgrado en México, como la segunda fase economicista de reformas, misma que determina el inicio de un periodo de mayor intervención y regulación hacia ese subsistema educativo. En el marco del Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 y del Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) 2001-2006, se pone en marcha durante 2002, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Conacyt, el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFFN), del cual se desprenden dos subprogramas que operan como sus brazos más importantes: el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop), cuyas acciones se ciñen a apoyar a las IES para el logro de su incorporación en el padrón de calidad, y el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), que se constituye en el sistema de clasificación de los posgrados de calidad en México. Ambos absorbieron a los programas ubicados en el anterior esquema del Padrón de Excelencia, e intentaron fortalecer y consolidar el posgrado mexicano. De esta forma, el Estado se torna más visible, además de constituirse en el eje sobre el cual gravitan las instituciones y los programas académicos.

La creación en 2002 del PNP introduce en el seno de las IES un esquema de clasificación diferente al operado por el PE. Las diversas críticas en relación con que su evaluación se hacía en torno a programas de orientación a la investigación derivan en un esquema de evaluación que incluye las diversas modalidades en las que se impartía el posgrado en México. En este sentido se crean dos categorías de evaluación en el PNP: Programas de Competencia Internacional y Programas de Alto Nivel. Los primeros son aquellos programas que cubren o superan los requisitos establecidos en los lineamientos considerados para su registro en el PNP; los segundos son los que también satisfacen todos los requisitos, pero sin alcanzar la competitividad a nivel internacional.

La aplicación de la evaluación de los programas para el año de 2003 mezcló los criterios y metodologías elaborados por el PE, el Pifop

y el nuevo PNP. Sus resultados presentaron las siguientes cifras: de un total de casi cuatro mil programas registrados sólo 294 se aceptaron en el PE; 372 quedaron incluidos en el Pifop (en periodo de consolidación para ser aprobados); y nada más 78 fueron clasificados con la categoría de excelencia (Conacyt, 2003). Nuevamente el porcentaje de los programas registrados bajo los rubros de calidad, consolidación y excelencia arroja que sólo el 18. 8% están en esas categorías.

En esta segunda etapa, las políticas del Estado hacia el posgrado se hicieron mucho más presentes. Los nuevos programas crearon una regulación con mayores controles y mecanismos de rendición de cuentas. De acuerdo con un especialista, “emerge un Estado más interventor” (Kent, 2006).

La participación del Estado en la regulación y en la dinámica del sector puede considerarse como un avance importante para las autoridades del gobierno federal: creó un esquema que exige la obtención de resultados mensurables y evaluables en términos de criterios definidos mediante indicadores (Cabrero *et al*, 2006).

La operación de vigilar mediante la rendición de cuentas, así como a través del seguimiento de y la adscripción a esquemas de clasificación de programas atados al reparto de bolsas adicionales de recursos continuó siendo la base de la regulación de la calidad.

La apuesta del Estado es la de la competencia por los recursos y, al mismo tiempo, la del aseguramiento de la calidad por la vía de la credencialización. De manera tal que trabajar por el cambio institucional desde las necesidades y proyectos de las IES es un asunto que queda para otros tiempos.

El PNP, al provenir de otro instrumento, aunque reformado (Cabrero *et al*, 2006) en la actualidad, regula, enjuicia y clasifica los programas de posgrado y su calidad. Sin embargo, este cambio de programas del gobierno federal ha traído consigo distorsiones mayores a los procesos de diferenciación y diversificación en el patrón de crecimiento de este sector educativo que, traducidas en indicadores de evaluación, generan prácticas de competencia y simulación que hacen prevalecer el beneficio económico y material sobre los programas y las instituciones cuyas bases históricas y materiales han sido mejores.

El gobierno del presidente Calderón presentó a fines de 2007 su programa educativo. Sin embargo, no existe en el Programa Secto-

rial de Educación (PSE 2007-2012) del 30 de noviembre de 2007 un programa sectorial del posgrado. El PSE describe un diagnóstico y propósitos orientados hacia el crecimiento con calidad; asimismo, establece la continuidad de las políticas del gobierno de Fox, como en el caso de la extensión del Promep; de ampliar la cobertura de las becas; y de la formación de una mayor cantidad de profesores con posgrado. No obstante, no señala cifras de lo realizado.

Las cifras más recientes sobre el posgrado muestran las distorsiones que genera la operación de las políticas: respecto de la matrícula los datos citan una población que supera los 160 mil estudiantes, mientras que en relación con los programas la oferta llega, según la página electrónica del Conacyt, a alrededor de los cinco mil, de los cuales 44 están inscritos en la categoría de competitivos a nivel internacional y 605 son de alto nivel, según el PNF. La suma de ambas categorías arroja un total de 649, los cuales representan apenas un 12.9% del total de programas con calidad aprobados. Ello significa que casi un 90% de los programas de posgrado opera en territorios donde se desconocen su calidad, así como las formas y condiciones en las que están educando.

Según las más recientes cifras de evaluación de programas, que corresponden al primer año de gobierno del presidente Calderón, Canales (2008) señala que el PNF recibió 508 solicitudes, de las cuales fueron aceptadas 370, rechazadas 110 y 28 quedaron pendientes. Se entiende que estos últimos se integran al Pifop para lograr su posible incorporación al PNF en el futuro. La proporción que representan los programas aceptados es de 7.6% en relación con los casi cinco mil existentes.

El mismo autor nos advierte de este importante incremento de calidad en el PNF. Así, después de 16 años desde la primera evaluación de programas, iniciada por el PE, a la fecha se han incorporado un total de 860 programas en el padrón, del conjunto de cinco mil que componen la oferta. En otras palabras, la proporción de los programas de posgrado de calidad en México alcanza el 18. 7% de los cursos existentes. En el resto, más del 80%, se continúa educando sin tener conocimiento de las mejores prácticas de operación y desarrollo educativo. Las cifras reflejan que la mayoría de la población del posgrado se educa dentro de programas desconocidos, de tal manera que se demuestra que las políticas insisten en atender la

cobertura, pero que siguen presentando descuidos importantes respecto de la calidad; de esta forma, la segmentación avanza en las prácticas de evaluación del posgrado.

Las instituciones incluidas en el PNP cuentan con una base institucional y académica consolidada. El Promep es uno de sus principales apoyos. Se ha convertido en el mejor instrumento para el mejoramiento y la consolidación de los programas, lo cual garantiza su calidad; de cierta forma representa el boleto para ingresar en el padrón.

Esta expresión, consciente o no, de las políticas ha generado lo que diversos especialistas refieren como un escenario donde la academia vive en una condición de jaque (Ordorika, 2004); y al mismo tiempo lo que otro estudioso del tema ha llamado la erosión de la actividad de las comunidades académicas (Ibarra, 2002); o también el surgimiento de tensiones económicas y organizacionales entre las políticas públicas y las instituciones (Cabrero *et al.*, 2006); o incluso la tensión entre dos lógicas: la política de planeación tecnocrática y la configuración histórica de las diversas comunidades universitarias (Kent, 2006). Asimismo, ha determinado la necesaria búsqueda de nuevos conceptos para tratar de entender y transformar a la educación en México (Aboites, 1999), o para definir a las políticas de evaluación como prácticas educativas que se han centrado en la búsqueda de la eficiencia y que derivaron en el control social, institucional e individual (Díaz Barriga, 2004). En otro sentido, según Arredondo *et al.* (2007), el Estado ha creado una serie de dispositivos de control, que no de mecanismos de evaluación, que intentan ejercer un cierto *control de calidad* en los programas; otros expertos se han referido al papel del Estado como un *timoneo* a distancia, en donde las políticas han operado de manera diferenciada, con efectos diversos, y han abierto nuevas brechas o profundizado las existentes (De Vries y Álvarez, 2006).

De esta manera, se aprecia una afinidad teórica en torno a la cual las políticas han configurado y profundizado en los procesos de diferenciación y en la complejidad académica, organizacional y administrativa con la que opera el sector del posgrado en México.

Vale la pena destacar que esta serie de políticas impulsadas desde 2002 han definido una dinámica que descansa sobre la competitividad mostrada por las instituciones y los programas, así como

han impulsado una creciente idea de consolidar las plantas académicas a través de programas como Promep y Supera, todo lo cual crea condiciones propicias para que las instituciones se disputen los famosos recursos extraordinarios.

La trayectoria seguida por las políticas de evaluación, atadas a los recursos adicionales, ha establecido, paradójicamente, una dinámica de mayor regulación y diferenciación, cuyo desarrollo ha generado mayores desigualdades entre instituciones, programas y grupos de académicos, sin que existan informes o estudios serios que nos muestren los aportes que tienen circunstancias como la de contar con plantas académicas consolidadas.

La dinámica generada por las políticas ha tenido lugar en ambientes institucionales caracterizados por ser inmediatistas, graduales y remediales en sus acciones, provocando que sus trayectorias se desarrollen en un contexto de distorsiones, desconocimiento o prácticas contaminadas por el carácter artificial de su entorno y sus resultados. Al parecer la adopción y adaptación a las políticas trajo consigo la eliminación, marginación o modificación de las agendas de trabajo de las instituciones y sus comunidades académicas.

DOS DÉCADAS DE OPERACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL POSGRADO

El debate acerca del papel del posgrado en México debe modificarse. Al continuar con las actuales políticas de regulación se crea un camino para que programas laxos coexistan con proyectos de formación y de investigación rigurosos y serios de competencia internacional. Esta situación contamina y crea espacios para la entrada de prácticas ficticias, de simulación, lo que hace muy difícil abonar acciones hacia el aseguramiento de la calidad.

Se debe pugnar por crear una política de Estado cuya orientación se centre en una formación de cuadros de posgrado anclada al modelo de país que se pretende construir: si no hay visión de país tampoco existe visión de posgrado, y viceversa. El papel del posgrado tiene una visión social, política y educativa pertinente y útil. Este es quizás uno de los debates pendientes más relevantes de la agenda educativa mexicana.

La experiencia de la operación y adopción institucionales de las políticas de posgrado ha constituido un subsistema segmentado, diferenciado y diversificado que ha motivado una competencia, a veces desigual e injusta, en el reparto de los recursos. Esta situación ha privilegiado a comunidades de académicos, programas e instituciones que incluso antes de la entrada en vigor de las políticas ya estaban consolidadas. El estudio de Álvarez (2002) ilustra como El Colegio de México, a pesar de las políticas y del patrón de producción científica formulado en los programas federales, de origen superaba en resultados y competencia académica lo buscado por las políticas; en cambio, en el polo contrario instituciones como la Universidad de Sinaloa no lograron, aun apoyadas por las políticas federales, consolidarse. También De Vries y Álvarez (2006) han advertido que el crecimiento del posgrado mexicano sigue mostrando resultados parciales, con políticas que clasifican a los programas pero sin crear mecanismos de castigo para las instituciones que no se encuentran en el PNF. Al parecer la dinámica opera en medio de la laxitud hacia la cobertura, aunque con mayores controles y premios para los programas incorporados en el padrón. Esta dinámica ahonda las brechas institucionales.

En este mismo sentido, resulta significativo el trabajo de De Vries (2006) al estudiar los costos educativos diferenciados, con colegiaturas que oscilan entre los veinte centavos hasta más de diez mil pesos mensuales, en el cual demuestra cómo los rasgos de inequidad, que socialmente ya se tienen, pueden derivar en una mayor brecha entre las instituciones y los programas.

LOS ACIERTOS DE LAS POLÍTICAS

Lo anotado con antelación describe las formas de regulación del posgrado en México durante las dos más recientes décadas que abarcan el periodo 1988-2008, en el cual es posible encontrar resultados variados y relevantes para la comprensión de su actual estructura y dinámica. Sus aciertos, desaciertos y contradicciones serán expuestos a continuación. Vale citar para comenzar algunos aciertos:

1. La matrícula creció a mayor velocidad a partir de la década de los noventa. Pasó de 39,505 estudiantes en 1988 a 107,149 en 1998. Casi se triplicó el número de alumnos. Para 2008 se ha estimado una población de alrededor de los 160 mil estudiantes. Esta expansión del sector se ha desarrollado mediante una mayor tasa de cobertura de las IES privadas, ya que para ese año su participación abarca más del 42%; en cambio, en 1988 atendían sólo al 21% de la matrícula.
2. El ascenso de la matrícula tiene como patrón la creación de más instituciones, sobre todo en el caso de las IES privadas, así como la correspondiente extensión de los programas de posgrado, que están siendo apoyados e impulsados por el Estado, el cual le ha dejado a las fuerzas del mercado el crecimiento de la cobertura. Las IES privadas constituyen un abanico muy amplio y variado de instituciones y programas.
3. Un crecimiento más exponencial lo tenemos en la amplia emergencia de nuevos programas. La actual configuración del subsistema de posgrado es múltiple y además sumamente compleja. En 1990, la ANUIES registraba 1,686 programas de posgrado, mientras que ya en 2007 éstos casi alcanzarían la cifra de cinco mil.
4. Los resultados alcanzados por los programas en la más reciente etapa de evaluación, junto con los resultados de las anteriores aplicaciones, muestran una configuración histórica con porcentajes muy pequeños de programas inscritos en el PNF. En este sentido, sólo entre un 13 y un 17% de los programas de posgrado en México, dependiendo del año, cuenta con el sello de garantía de calidad.
5. Se han ampliado las estructuras físicas de varias IES en sus áreas de posgrado, lo cual refleja mejoras. Sin embargo, esta situación reproduce la dinámica de mayor segmentación entre instituciones.

También es necesario formular algunos de los desaciertos más relevantes que han traído consigo estas políticas:

1. La persistencia de los problemas de desigualdad creciente entre las instituciones y los programas, situación que se ha agudiza-

do mediante las políticas de regulación actuales, que en la mayoría de los procesos y acciones reflejan un carácter técnico, cuantitativo e instrumental (Arredondo *et al*, 2007: 6). Al parecer se administran las acciones pero no se desarrollan las instituciones y los programas.

2. La acentuación de la inequidad que han traído consigo las políticas se traduce en una incapacidad para evaluar con un diseño de políticas más pertinente, de mayor credibilidad y que atienda la heterogeneidad cualitativa de los programas. El actual esquema opera mediante la simulación y el ocultamiento de lo que ocurre al interior de las instituciones.
3. Las formas que presenta el esquema de reparto por la vía de recursos en concurso han desvirtuado y generado distorsiones importantes en la dinámica seguida por las instituciones. Algunas experiencias institucionales pueden mostrarnos un escenario amorfo de las IES, algunas de las cuales operan con prácticas educativas muy laxas, si bien también existen, aunque en porcentajes muy pequeños, programas donde la exigencia primordial es la cultura del trabajo y, por lo mismo, son reconocidos por su competitividad internacional.
4. Se carece de un esquema de regulación, coordinación y financiamiento más transparente, cuya rendición de cuentas se ciña a lo académico. Los programas deben ser motivo de vigilancia permanente en lo relativo a los procesos académicos, que es donde tendrían que considerarse los resultados para el diseño de las políticas. Además, es preciso que esos resultados sean capaces de atender a la totalidad del subsistema de posgrado.
5. Se puede inferir que a la fecha se cuenta con un esquema de regulación del posgrado en transición, cuyos entramados institucionales, normativos, administrativos y académicos deberán someterse a una valoración de lo realizado hasta el momento. Vale la pena anotar que los cambios efectuados por las políticas han traído consigo controles y clasificaciones, pero que son insuficientes para una mayor comprensión de lo que ocurre.
6. Otra mirada sobre las experiencias de formación en los estudios de posgrado en México son las investigaciones realiza-

das por Sánchez Puentes y Arredondo, en las cuales los autores documentan la experiencia de las ciencias sociales y las humanidades de la UNAM; también Arredondo y Sánchez Puentes (2004) construyen una visión sobre las políticas del posgrado en nuestro país. Los trabajos demuestran lo que se ha dicho con antelación, que el posgrado mexicano es un campo crecientemente complejo, variado y, además, desde la visión de los autores, con baja eficiencia terminal; con una docencia caracterizada por la rigidez de sus prácticas y abocada fundamentalmente a la enseñanza, que repite muchas prácticas educativas de la educación superior de grado.

LAS CONTRADICCIONES ENTRE LAS POLÍTICAS Y SUS ACCIONES

Las políticas muestran resultados que a la fecha muy bien se pueden ponderar:

1. El subsistema de posgrado ha incrementado el número de instituciones y programas acreditados por su calidad, que alcanzan hoy a poco más del 18% del total, con plantas de profesores que buscan consolidarse o ya lo han conseguido. Sin embargo, aún se carece de informes que den a conocer la calidad con la que operan más del 80% de los programas, de los cuales incluso se desconoce sus formas de operación. El PNF es un mecanismo que vigila a los programas que solicitan, se encuentran en trámite o ya lograron su registro, descurriendo al grupo mayoritario, que no busca o no cuenta con un registro.
2. Esta forma de crecer ha sido apoyada por programas como el Promep, encargado de legitimar a los grupos de académicos en consolidación o ya consolidados, un instrumento que se ha constituido como la forma dominante de aseguramiento de la calidad. Su esquema de funcionamiento opera mediante la credencialización. Se trata de un modelo que tiene efectos visibles sobre la investigación, la cultura académica, las agendas de trabajo y los programas de estímulos. A la fecha

está ampliamente legitimado, tanto que las IES y sus programas atan sus proyectos y su dinámica a sus políticas.

3. A pesar de que muestra una evolución segmentada, lenta, desigual e injusta, el PNP ha logrado crear una clasificación legitimada social, institucional e individualmente. Sin embargo, por otra parte también ha contribuido a reproducir, e incluso a ahondar, las diferencias institucionales entre las IES más grandes con las de precario desarrollo institucional.

Los aciertos, desaciertos y contradicciones de las políticas reflejan sus propias insuficiencias, así como una trama de operación diversa de las IES. El reto de generar un debate amplio sobre el papel que debe tener el posgrado en el proyecto de país se convierte en una necesidad de primer orden.

EL ESCENARIO PROSPECTIVO Y SUS POSIBILIDADES

La forma como se regula el funcionamiento del posgrado atiende, en cierto modo, lo urgente, aunque lo hace descuidando lo importante. Se han postergado, por ejemplo, las acciones que revisen las dinámicas institucionales que permitan reconocer y entender el entramado académico, administrativo y organizacional sobre el cual se mueven las políticas. Es necesaria una revisión de fondo.

La idea bajo la que han operado las políticas es limitar a las IES a trabajar por sus intereses, por la búsqueda de lograr mejores indicadores para obtener mayores recursos, una dinámica que ha privilegiado la visión economicista de la educación. Este funcionamiento supone beneficios políticos muy relevantes para la estructura del poder y sus autoridades, sobre todo para las federales y las institucionales, pues las ha colocado como los centros gravitacionales donde se toman las decisiones más importantes.

En los próximos años la falta de una visión integral será un asunto de debate en la agenda educativa. El actual PSE deja muy clara la continuidad de las políticas, sobre todo de las referidas al papel que ha venido desempeñando el Promep. Así, el escenario a futuro será enfrentado con las mismas armas y las mismas metas

de aseguramiento de la calidad por medio de la credencialización. No parece el mejor de los caminos aunque, sin embargo, debe reconocerse que la persistencia de la orientación tiene como base la idea de que este programa ha sido exitoso, no obstante que la dinámica de escamotear los recursos ha dividido, segmentado y erosionado a las comunidades de académicos. También es cierto, por otro lado, que el esquema actual ha multiplicado los programas e instituciones, aunque otorgándole al Estado el control social y sobre la regulación, la coordinación y el manejo de los recursos.

Al parecer se ha configurado un escenario donde las alternativas pedagógicas han sido desarmadas, razón por la cual se debe pugnar por instalar en la agenda del debate educativo la propuesta de un posgrado de mayores ambiciones y alcances.

La sociedad mexicana actual tiene una dinámica más compleja, más abierta a la participación política de los diversos actores, más diversa en sus expresiones e intereses. Resulta por ello paradójico que en la medida en la que avanzan las políticas educativas se tienen mayores mecanismos de injerencia del Estado y menos opciones de cambio institucional por la vía pedagógica. El conjunto de políticas externas a las artes ha ganado terreno; representa la brújula que hoy se sigue.

El posgrado nacional está llamado a tener un futuro de oportunidades. Para conseguirlo deberá mostrar una mayor vitalidad como actor fundamental en la construcción del país, pues sin duda se trata de uno de los ejes sobre los cuales girará la competitividad internacional, científica, tecnológica y económica de México. La articulación con el orden internacional es el camino que deberá seguir el posgrado; sin embargo, la trayectoria mostrada supone corregir aquellas políticas y procesos de gestión que no han mostrado ser eficientes o que acentúan los desequilibrios institucionales.

La actual etapa por la que atraviesa el posgrado en México muestra políticas públicas con miras reduccionistas. El actual gobierno administra el esquema de clasificación de los programas por medio del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). Vale entonces la pena preguntarnos si este nuevo ajuste de tuercas olvida dentro de su diseño la visión de Estado que por su importancia le debe corresponder.

México no puede subordinar su proyecto de formación de cuadros de posgrado a una situación inmedatista. La brújula tendría

que apuntar hacia la generación de bases institucionales y diseños de política que tengan como meta su incorporación al sistema capitalista. El esquema de formación debe atender la ineludible inserción del país en los circuitos de la competitividad internacional, dejando atrás la inercia mostrada. La condición de apéndice de las fuerzas del mercado mundial no debe ser la ruta de México. Un posgrado firme y pertinente es una condición necesaria para impulsar el desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Hugo

- 1999 “De la crisis del neoliberalismo al surgimiento del Estado evaluador”, *Reencuentro*, núm. 24, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, México, D. F.

Álvarez Mendiola, Germán

- 2002 *Las tensiones del cambio: modelos académicos de ciencias sociales y legitimación científica en México. Un estudio comparativo de tres casos*, tesis de doctorado, Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México, D. F.

Arredondo, Martiniano

- 2004 “Retos y problemas en la enseñanza y la investigación. Una perspectiva comparativa de los procesos de formación en el posgrado de la UNAM”, *Omnia*, vol. 20, edición especial, Universidad Nacional Autónoma de México.

Arredondo, Martiniano y

Ricardo Sánchez Puentes, coordinadores

- 2004 *Campo científico y formación en el posgrado. Procesos y prácticas de la ciencias experimentales en la UNAM*, Centro de Estudios sobre la Universidad-Plaza y Valdés, México, D. F.

Arredondo, Martiniano, Porfirio Morán y Graciela Pérez Rivera

- 2007 *La evaluación en los procesos de formación en la docencia del posgrado. El caso de algunos programas de la UNAM*, trabajo presentado en el XXI Congreso Nacional de Posgrado, Conepo-Universidad de Guadalajara, México.
- 2006 “Políticas del posgrado en México”, *Reencuentro. Análisis de problemas universitarios*, núm. 45, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, México, D. F.

Cabrero, Enrique *et al.*, coordinadores

- 2006 *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.

Canales, Alejandro

2008 “La calidad del padrón nacional”, *Campus Milenio*, 17 de enero, *Milenio*, México, D. F.

De Vries, Wietse

2006 *Brechas, costos y equidad. Los enredos financieros de la educación superior mexicana*, documento mimeografiado, inédito.

De Vries, Wietse y Germán Álvarez

2006 “Análisis temático: políticas públicas en educación superior. ¿Hacia una nueva agenda?”, *Revista de la Educación Superior*, núm. 138, abril-junio.

Díaz Barriga, Ángel

2004 “La evaluación educativa. Los retos de una disciplina y de las prácticas que genera”, en Imanol Ordorika (coord.), *La academia en jaque*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Ibarra, Eduardo

2002 “La ‘nueva universidad’ en México. Transformaciones recientes y perspectivas”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 14, enero-abril, pp. 75-105.

Kent, R.

2006 “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en las políticas de educación superior en México”, *Revista de Educación Superior*, núm. 138, abril-junio.

Ordorika, Imanol, coordinador

2004 *La academia en jaque*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México, D. F.

Sánchez, Puentes Ricardo y

Martiniano Arredondo, coordinadores

2002. *Pensar el posgrado. La eficiencia terminal en ciencias sociales y humanidades de la UNAM*, Centro de Estudios sobre la Universidad-Plaza y Valdés, México, D. F.

2000 *Posgrado de Ciencias Sociales y Humanidades. Vida académica y eficiencia terminal*, Centro de Estudios sobre la Universidad-Plaza y Valdés, México, D. F.

PROGRAMAS OFICIALES

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
- 2002 Programa Integral del Fortalecimiento del Posgrado.
 - 1996 *Programa de Mejoramiento del Profesorado*.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)
- 2003 y 2007 Padrón Nacional de Posgrado.
 - 2001-2006 Programa Especial de Ciencia y Tecnología.
 - 1991, 2001, 2002 y 2003 Padrón de Excelencia.
- Conacyt, ANUIES
- s. f. Programa de Superación Académica.
 - s. f. Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)
 - 2007 *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, Secretaría de Educación Pública.
 - 2001 *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública.
 - 1995 *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, Secretaría de Educación Pública.
 - 1989 *Programa de Modernización Educativa 1989-1994*, Secretaría de Educación Pública.

ANUARIOS ESTADÍSTICOS

- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior)
- 2004, 2000, 1998, 1997, 1994, 1988 *Anuarios estadísticos*.